

博士学位論文「イギリスの対独「宥和」、一九二四―一九三〇年

ドイツをめぐるヨーロッパ国際秩序の再編」要約

藤山 一樹

本論文のあらまし

本論文は、第一次世界大戦後にパリ講和会議で成立したヴェルサイユ条約、その中でも敗戦国ドイツの直接的な弱体化を狙った占領・軍縮・非武装化の各規定について、一九二〇年代後半に展開されたイギリスの政策決定および対外交渉過程を実証する。

一九二〇年代後半は、第一次大戦という未曾有の戦禍を経験したヨーロッパの主要大国、英仏独の関係がようやく安定を取り戻した時代であり、同時期に旧連合国はイギリスの主導で上記三条項の執行を緩和した。かかる二〇年代後半のイギリスの対独「宥和」、すなわちドイツの要求に沿ったヴェルサイユ条約の修正はヨーロッパ国際秩序の不安定化に寄与した、としばしば批判的に評価されてきた。ところが先行研究は二〇年代後半のイギリスがなぜ上記三条項を修正しようとしたのか、換言すると、今日では愚かな失敗と目される対独宥和を生み出したイギリスの論理が何であったのかを総合的に実証していないのである。

そこで本論文はイギリス外交の文字通り牽引役であった外相に加え、対外政策決定過程に少なからぬ影響力を有していたにもかかわらず、先行研究で見落とされてきた官僚機構（外務省・陸軍省・大蔵省）ならびに内閣の対外認識を再構成することで、一九二〇年代後半に対独宥和という選択肢に至ったイギリス外交の論理を解明する。そして一見すると無分別にも思われるイギリスの対ドイツ政策の背後に、明瞭な国際秩序観と二〇年代特有の時代認識が存在したことを実証する。

結論をごく端的に述べれば、一九二〇年代後半のイギリスはドイツを軍事的に封じ込める必要性を見出さなかったがゆえに、占領・軍縮・非武装化の執行を緩和したのであった。第一に、イギリスの対独宥和の原動力はオースティン・チェンバレン外相の国際秩序構想であった。彼は英仏独による大国協調の枠組みをヨーロッパに回復しようとしていたが、英仏がドイツの主権を制限してはドイツの戦勝国に対する憎悪が一向に収まらず、大国協調の夢もまた遠のくばかりであった。第二に、イギリスが対独宥和を展開する上で潤滑油の役割を果たしたのが、対独脅威認識の希薄な政府内のアクターであった。外務省は連合国による武装解除のおかげでドイツの攻撃能力が十分低下したとの判断から、彼らをヨーロッパにおける差し迫った軍事的脅威とは認識せず、主要閣僚もその点で共通していた。当初はドイツの軍事的台頭を警戒していた陸軍省も、ドイツがロカルノで西欧の現状を保障したのを機にそうした警戒を緩めていった。

本論文は以上の実証を踏まえつつ、一九二〇年代後半のイギリスが第二次世界大戦の遠因を生み出したという通説に対し、異なる評価を提出する。まずもって相対的安定期のイギリスが追求した対独宥和は、ドイツの国力ならびにヨーロッパ情勢の的確な観察に基づく、ヨーロッパの永続的安定を目指した戦後処理の再調整であった。そしてイギリスは西欧の安全を保障したロカルノ条約と対独宥和を組み合わせることで大国協調の基盤を用意し、大戦後のヨーロッパ国際秩序をそれ以前と比べて安定させた点において、むしろ第一次大戦後の平和を強化したと論じる。

目次

序論

- 一 本書のあらまし
- 二 ヴェルサイユ条約とは何か
- 三 課題と視角

第一章 基本的背景

- 一 対外政策決定メカニズム
- 二 対外政策決定者たち
- 三 共有される過去と伝統——強制・誘導・勢力均衡

第二章 連合国ラインラント占領をめぐるイギリス外交、一九二四—一九二七年

はじめに

- 一 ロカルノ条約成立以前——一時的静観
- 二 ロカルノ条約の成立と占領政策——ケルン地域からの撤退へ
- 三 ロカルノ条約成立後——占領終結への一進一退
 - (一) ドイツの国際連盟加盟とトワリー会談の蹉跌
 - (二) 占領軍の一万人数削減

おわりに

第三章 ヴェルサイユ条約対独軍縮をめぐるイギリス外交、一九二四—一九二七年

はじめに

- 一 第二次ボールドウィン内閣の成立と対独軍縮問題
- 二 チェンバレンによる大陸政策の形成
- 三 ロカルノ条約の締結と対独軍縮政策の転換
- 四 連合国軍事監督委員会（IMCC）の解散

おわりに

第四章 ラインラント非武装化をめぐるイギリス外交と占領終結への道、一九二八―一九三〇年

〇年

はじめに

- 一 占領問題の再浮上
- 二 ドイツ政府の攻勢とチェンバレンの疑念
- 三 ジュネーヴ共同声明という分水嶺
- 四 イギリス政府内の対ドイツ認識――同情と脱脅威化の交錯
- 五 チェンバレンと外務省の不協和音
- 六 二つの間奏曲――ヤング委員会と第二次マクドナルド政権の誕生
- 七 ハーグ会議、あるいは「大戦の総決算」
 - (一) イギリス政府の対処方針とその論理
 - (二) ラインラント調停委員会をめぐる攻防
 - (三) 賠償金の分配という難問
 - (四) 最終合意へ

おわりに

結論

参考文献

各章要約

第一章「基本的背景」は、本論を理解するための舞台設定として、一九二〇年代後半のイギリスにおける対外政策決定メカニズムと主要政策決定者の経歴を瞥見し、彼らが多かれ少なかれ共有していた外交上の基本的価値について検討している。当時の外務省は稟議制というボトムアップ型の意思決定方式を採用していたが、その中で政策の大枠を定めるのは外相もしくは所掌地域ごとに分かれた部局を統括する局長である場合が多く、外務次官はあくまで政策立案の総仕上げを預かる目付役のような存在であった。

本論文に登場する外相（A. チェンバレン／ヘンダーソン）や外務次官（クロウ／ティレル／リンジー）、中欧局長（ランプソン／サージェント）ら、一九二〇年代後半のイギリス政府内で対ドイツ政策に携わった人々はみな、世紀転換期の一八九〇年前後から第一次大戦前夜にかけて政治家あるいは外務官僚としてのキャリアを始め、同時期の主要な国際的事件の内幕をつぶさに目撃していた点で、同一の政治的世代に属するエリートたちであった。彼らが目にしたのは、海軍増強や植民地拡大によって世界大国の地歩を一足飛びに固めようとするヴィルヘルム二世下のドイツであり、そうしたドイツの行動からヨーロッパの勢力均衡を守ろうとする当時のイギリス外相、グレイの外交であった。

イギリスにとって勢力均衡とは大陸における覇権国の不在を意味し、そのためには主要大国それぞれが強すぎても弱すぎてもいけなかった。大国の強大化が覇権への第一歩となりうるのは言うまでもないが、彼らがパワーや国際的地位を低下させても他の大国が台頭する余地を生み出してしまうからである。この点を考慮したグレイ外相は、勢力を拡大するドイツに「強制」――相手の望まぬ事態をもたらすことも辞さないとの意思表示――と「誘導」――相手の望む事態をもたらす（もしくは相手の望まぬ事態をもたらさない）との意思表示――、二つのアプローチを組み合わせ対峙した。チェンバレンら一九二〇年代後半の対外政策決定者たちは、大戦前の経験と観察からヨーロッパ安定の鍵が覇権への潜在力を有するドイツの処遇にあり、ドイツを外交によって強すぎも弱すぎもしないよう保つことが最重要課題であると察知していたといえる。

続く第二章から第四章がヴェルサイユ条約をめぐる一九二〇年代後半のイギリス外交を実証した本論である。各章は占領・軍縮・非武装化のテーマごとに分かれており、一部に時間的重複が見られるものの、全体としては時系列に沿って配置されている。

第二章「連合国ラインラント占領をめぐるイギリス外交、一九二四―一九二七年」は、二〇年代前半を通じてラインラント占領体制を維持してきたイギリス政府が、なぜ一万人規模の占領軍削減（二七年八月決定）に指導的役割を果たすようになったのかを、対ドイツ政策全般を手掛けた外務省、ならびにラインラントに兵士を派遣し仏白両国と占領軍を共同運営した陸軍省の対外認識に着目しつつ明らかにしている。

ヴェルサイユ条約第四二八―三一条に規定された連合国のラインラント占領は、敗戦国ドイツによる軍縮および賠償支払い義務の履行に対する担保として設定された、一五年の期限付き保障占領であった。だがこうした国際法上の地位に加えて、ラインラントは中欧でも指折りの戦略的要衝であり、普仏戦争でも第一次大戦でもドイツが西方攻撃の拠点とした場所であったから、連合国のラインラント占領にはドイツの軍事的台頭を防止するというヨーロッパ安全保障上の意義も備わっていた。それにもかかわらず、なぜイギリス政府は一九二〇年代後半に入ると占領軍の大幅な縮小を企図したのだろうか。

当該期イギリスのラインラント占領をめぐる対独宥和は、事務レベルに共有される対外認識の変化と呼応して、徐々に政策として形を成していった。第二次ボールドウィン内閣の発足当初、陸軍省は軍縮義務を怠るドイツの潜在的軍事力を警戒していた。外務省の方はドイツが武装解除された状態をおおむね維持していると判断していたが、講和条約の取決めに背くドイツを大国協調の相手としては信用できずにいた。

一九二五年一〇月、ドイツが西部国境ならびにラインラント非武装化を保障したロカルノ条約の成立は、イギリスの占領政策にとって分水嶺となる。これを機にチェンバレンと外務省は対ドイツ政策の軸を強制（相手の望まぬ事態をもたらすとの意思表示）から誘導（相手の望む事態をもたらすとの意思表示）へと転換し、ドイツを国際秩序の中に包摂することでヨーロッパの永続的安定を図ったのである。ドイツを大国協調の一員として扱おうとする彼らの目には、敗戦国の占領がロカルノ条約以降のヨーロッパ情勢に合致しない、時代遅れの措置と映るようになっていた。

陸軍省はドイツの軍縮問題が一段落すると同国の潜在的軍勢力にさほど頓着しなくなり、彼らがイギリスの戦略的国境とみなすラインラントが関係国によって保障されることを重視するようになった。それゆえドイツが西欧の現状維持にコミットしたロカルノ条約の成立後、陸軍省もまたドイツへの警戒を以前より緩めたのであった。

第三章「ヴェルサイユ条約対独軍縮をめぐるイギリス外交、一九二四―一九二七年」は、ドイツの軍縮義務違反をつとに認知していたイギリス政府が、なぜドイツの軍縮活動を検証するための連合組織の解散（二六年一月決定）を主導したのかを、外務・陸軍両省の事務レベルのみならず、対外政策決定の最終権者たる内閣の対外認識に着目しつつ明らかにしている。

ヴェルサイユ条約第五編はドイツの軍事的台頭を防止するための措置として、同国に大規模な武装解除を義務づけていた。大戦前夜に八〇万の兵力を擁したドイツ陸軍は一〇万人規模に限定され、重砲・戦車・戦闘機の保有は認められず、参謀本部と徴兵制もそれぞれ廃止へと追い込まれた。さらに連合国はドイツの軍縮を継続的に確保すべく連合軍事監督委員会（IMCC）をベルリンに設置し、連合国の各政府から派遣された武官がドイツ政府の履行を監督ならびに検証した。このように IMCC は連合国がドイツに軍縮を強制するための直接的手段であったにもかかわらず、なぜイギリス政府は一九二〇年代後半に入ると IMCC の解散に積極的となったのだろうか。

当該期イギリスの対独軍縮政策は、まずもってチェンバレン外相のヨーロッパ国際秩序構想を中心に展開された。チェンバレンは一九二五年一〇月に成立したロカルノ条約の交渉過程において、勝者敗者の別なく英仏独三カ国がヨーロッパ国際秩序の維持に責任を負う、現代版の欧州協調を目指すようになっていた。そしてヴェルサイユ条約に基づくドイツへの軍縮強要を、大国の相互性や共同性に立脚した自身の国際秩序構想とは相容れぬものと考えた。それゆえチェンバレンは、連合国にとって強制軍縮の直接的手段である IMCC の解散を主導したのだった。

こうしたチェンバレンの方針に外務・陸軍両省は賛同し、内閣の主要閣僚も外相に異を唱えぬことで彼を後援する形となった。政策決定の最終権限を握る内閣において、ドイツがヨーロッパにおける軍事的脅威であるとの認識は希薄であった。休戦協定の締結後から一九二〇年代前半にかけて行われた強制軍縮の結果、現在のドイツに侵略戦争を仕掛けるパワーなどないと閣僚の多くは考えており、IMCC の解散を選ぶチェンバレンに閣議で真っ向から反対する者はいなかった。また外務省および陸軍省の一部にはヴェルサイユ条約の執行をめぐる倦怠感も襲っていた。いくら軍縮を命じてもドイツが些細な違反をくり返す状況を目の当たりにし、条約の完全履行など望めないことを悟った官僚たちが、対独宥和へと傾斜するチェンバレンの背中を後押ししていた。

第四章「ラインラント非武装化をめぐるイギリス外交と占領終結への道、一九二八―一九三〇年」は、ラインラント非武装化をドイツに遵守させる機能を事実上担ってきた占領軍が完全撤退するにあたり、その代替として英仏独が原則合意していた調停委員会の発足

を、なぜイギリス政府は二九年八月のハーグ会議で阻止することになったのかを、イギリス政府内の対外認識を総合的に分析することで明らかにしている。

ヴェルサイユ条約第四二―四三条により、ドイツは自国の領土であるライン川左岸全域ならびに右岸五〇キロ圏内において一切の軍事活動を禁止された。連合国は西欧への玄関口にあたるラインラントが前方基地として利用されないよう、同地におけるドイツの影響力を可能な限り排除しようとしたのである。しかしラインラントはドイツ固有の領土であり、条約によって禁止された活動も軍隊の進入から防衛設備の建造、軍事教練の実施など多岐にわたっていたことから、連合国には非武装地帯を保全するための強制手段が必要であった。そして一九二〇年代を通じてその機能を果たしていたのがラインラント占領軍であった。それゆえ二〇年代末、占領の早期終結に関する議論が英仏独政府の間で始まると、非武装地帯のその後の処遇も併せて検討されたのは自然な成行きだったといえる。

占領終結後におけるラインラントの現状維持装置として期待されたのは、調停委員会という紛争解決枠組みであった。すなわち、ロカルノ条約締約国から選出される国際法の専門家が、西欧の領土的現状にまつわる紛争の発生に際し、事実問題を現地で調査するとともに和解の条件を紛争当事国に提出するという構想である。一九二八年九月、英仏白独代表がジュネーヴで発表した共同声明には、ラインラント占領の終結に向けた正式交渉の開始とともに、非武装地帯を保全するための調停委員会の発足が盛り込まれていた。ところが翌二九年八月のハーグ会議では、連合国とドイツが占領を翌三〇年六月末までに終結させると決定した一方、前年秋にジュネーヴで確認された調停委員会の新規発足は合意されなかったのである。一体なぜだろうか。

ハーグ会議におけるイギリス外交はラインラントをめぐる大国間協議の帰趨を決した。そもそも非武装地帯を対象とする多国間枠組みの構築は、ドイツに対する安全を強化したいフランスと、領域支配が制限されるのを回避したいドイツが衝突する問題だったから、その解決には両国の利害を調整してきたイギリスの仲介が不可欠であった。一九二九年六月の政権交代によりチェンバレンの後任として外相に就任したヘンダーソンは、ハーグ会議においてイギリス軍単独撤退の可能性をフランス側に示唆して英仏関係の結束を解き、さらに現地調査権の削除をイギリスの参加条件とすることで調停委員会構想を骨抜きにしたのだった。

ヘンダーソンの政策はかなりの程度イギリス外務省の見解を反映していた。ハーグ会議が開催される二カ月前に外相に就任したばかりのヘンダーソンは占領の早期終結にこそ固い決意を持っていたが、占領終結後の非武装地帯に関して定見といえるものではなく、後者をめぐるヘンダーソンの外交は外務省の対処方針におおむね則る形となった。そしてドイツ問題全般を担当するサージェント中欧局長と外務省を統括するリンジー外務次官は、いずれも調停委員会構想について否定的な立場を貫いていた。

サージェントとリンジーにとって一九二〇年代末のドイツは国際的にも国内的にも脆弱な存在であり、彼らの領土を占領終結後になお国際管理の対象とすることは弱い者いじめにも似た所業であった。大戦後のドイツは国際場裏で戦勝国に対する従属を強いられ、

国内は不安定な議会政治によって混乱し続けており、そうした苦境の中でもドイツ政府は戦勝国との合意による漸進的な条約修正に努めていた。それゆえサージェントとリンジーは、ドイツ政府が示す多少の挑発や頑迷さは大目に見てやるべきだし、せっかく占領終結によって満たされるであろうドイツ国民の自尊心を調停委員会の発足で再び傷つけることはないと考えたのである。イギリス外務省の目に映った二〇年代末のドイツとは、後にヨーロッパの現状を次々と打破していくヒトラー政権とは似ても似つかぬ、大国としての自信を喪失した敗者の姿であった。

結論では以上の分析を踏まえつつ、一九二〇年代後半のイギリス外交がヨーロッパ国際秩序の安定化に果たした役割について評価している。まず分析結果をごく端的に述べれば、二〇年代後半のイギリスはドイツをもはや軍事的に弱体化させる必要性を見出さなかったがゆえに、占領・軍縮・非武装化の執行を緩和したのであった。第一に、当該期イギリスの対独宥和の原動力はオースティン・チェンバレン外相の国際秩序構想であった。彼は英仏独による大国協調の枠組みをヨーロッパに回復しようとしていたが、英仏がドイツの主権を制限してはドイツの戦勝国に対する憎悪は一向に収まらず、大国協調の夢も遠のくばかりだったのである。第二に、イギリスが対独宥和を展開する上で潤滑油の役割を果たしたのが、対独脅威認識の希薄な政府内の諸アクターであった。外務省および主要閣僚は、連合国が大戦終結直後に行った武装解除のおかげでドイツの攻撃能力が十分低下したとの判断から、彼らを差し迫った軍事的脅威とは認識していなかった。第二次ボールドウィン内閣の発足当初はドイツの軍事的台頭を警戒していた陸軍省も、ドイツがロカルノで西欧の領土的現状を保障したのを機にドイツへの警戒を緩めていった。

一九二〇年代後半のイギリス政府が展開した対独宥和は、同時期のドイツの国力ならびにヨーロッパ情勢の的確な観察に支えられた戦後処理の再調整であったということが出来る。何しろ当時のイギリス政府が対峙したドイツは、条約や指導者同士の合意に目もくれず、ヨーロッパの安定を覆して軍事的覇権へと邁進する国家ではなかった。ロカルノ条約成立後のドイツ政府は国際秩序に責任を持つ大国である点を自覚し、国内の左右急進勢力から批判を浴びつつも、西欧における現状維持ならびに東欧における平和的変更の原則を率先して守ろうとしていたのである。二〇年代後半のイギリスがドイツを脅威でなく仲間と捉えたのは（少なくとも短期的には）正しい観察であった。

そして本論文は、一九二〇年代後半のイギリスがヨーロッパ国際秩序をそれ以前と比べて安定させた点において第一次大戦後の平和を強化した、と評価する。ヴェルサイユ条約をドイツに強制し続けていたのは大国間関係はいつまでも安定しないが、条約そのものを否定すればドイツの復讐戦に対する歯止めまで消失してしまう――。大戦後のヨーロッパから安定の機会を奪っていたのはフランスの対独安全保障とドイツの条約修正要求のジレンマに他ならず、このジレンマを仏独両国が一定程度満足できる形で解消しない限り、ヨーロッパに永続的な国際秩序は生まれ得ないのであった。

一九二〇年代後半のイギリスは強制よりも誘導の論理を重視し、対ドイツ政策における後者の比重をそれまで以上に増やすことで、対独安全保障と条約修正の両立、ひいてはヨ

ヨーロッパ国際秩序の安定を図った。相手の嫌がるだけでなく、それとともに相手の望みを満たすことで自らの望む価値配分を実現しようというわけである。わずか半世紀の間に二度ヨーロッパの平和を破ったドイツも、さしあたり侵略戦争に踏み切るだけのパワーを失っていた。そこでイギリスはドイツを現状維持のための枠組みに招き入れることで彼らの侵略行動を抑制し、その上でドイツに課された諸々の制限を緩和して、フランスの対独安全保障とドイツの条約修正要求を二つながら満たそうとしたのだった。ロカルノ条約成立後に本格的に始動したイギリスの対独宥和は、弱体化したドイツを弱めすぎないという勢力均衡の表現を越え、英仏独の間に大国協調の基盤を用意した点においてヨーロッパ国際秩序の安定化に貢献したといえるであろう。